



## **Una diplomacia pública para España**

*Javier Noya*

Documento de Trabajo (DT) 11/2006

15/6/2006



## Una diplomacia pública para España

Javier Noya \*

**Resumen:** En este documento de trabajo se hace un análisis de las estrategias y modelos de diplomacia pública (DP), para a continuación lanzar algunas propuestas relativas a España.

### Algunas definiciones

En la actualidad se están empleando numerosas etiquetas en la gestión de la información y la comunicación exterior de los países, hasta el punto de que se produce una cacofonía de conceptos e ideas: diplomacia pública, diplomacia cultural, relaciones culturales, poder blando, cooperación cultural, comunicación política internacional, gestión de las percepciones, propaganda internacional, diálogo de culturas, diálogo de civilizaciones, relaciones públicas internacionales, comunicación estratégica, operaciones psicológicas (PSYOP), operaciones militares de información abierta, etc. Se habla también de “persuasión civilizada”, contraponiendo la propaganda de las dictaduras en tiempo de guerra a la información de las democracias en tiempos de paz. Además de la propaganda bélica, que realmente es el embrión de la diplomacia pública, el otro antecedente está en las radios internacionales. La extensión del alcance de las radios europeas en los distintos continentes a través de las emisiones en onda corta data de la década de los años 30. Las potencias europeas, con un influjo en distintas zonas del mundo a través de sus colonias, desviaban su señal a éstas o a sus zonas de influencia con dos objetivos:

- Mantener lazos culturales y lingüísticos con sus conciudadanos en el exterior.
- Pero también controlar la información que llegaba a las colonias.

Dadas las condiciones de monopolio tecnológico de los países desarrollados, la radio en los años 30 era un eficaz medio de información y entretenimiento, pero también de control político sobre las colonias. En el momento actual, una vez perdido dicho monopolio, se han convertido en servicios mundiales de información e influencia. El Reino Unido y la BBC, que sigue siendo la que cuenta con mayor audiencia en el mundo, fue la pionera de esta forma de diplomacia pública.

Sin embargo, el término “diplomacia pública” habría sido acuñado en los EEUU en 1965, en plena Guerra Fría, por Edmund Gullion, decano de la Fletcher School of Law and Diplomacy de la Tufts University. En los años 70 el término fue adoptado formalmente por el Gobierno de los EEUU para referirse a sus programas dirigidos a influir sobre la opinión pública exterior. El brazo ejecutor de la diplomacia pública norteamericana hasta los años 80 fue la United States Information Agency (USIA), desmantelada e integrada en el Departamento de Estado tras la caída de los regímenes comunistas.

Pero al mismo tiempo, los EEUU no eran sólo el principal emisor o agente de diplomacia pública del mundo, sino también el principal objetivo. A mediados de los años 90

---

\* Investigador Principal de Imagen Exterior de España y Opinión Pública, Real Instituto Elcano

Mannheim contabilizaba un total de 160 gobiernos que realizaban actividades de diplomacia pública en los EEUU con el fin de influir sobre la opinión pública norteamericana, o sobre sus líderes políticos o de opinión. Estas actividades incluían la contratación de servicios de *lobby*, consultorías de relaciones públicas, campañas mediáticas, etc. (Mannheim, p. 9).

En la actualidad la diplomacia pública no es exclusiva de las grandes potencias, como los EEUU y Francia, ni de potencias medias como Noruega. También ha hecho aparición la diplomacia pública transnacional. Organismos internacionales como la OTAN incluyen una dirección o subdirección de diplomacia pública:

“La División de Diplomacia Pública de la OTAN cubre todas las actividades que contribuyen a promover la imagen de la Alianza entre una variedad de audiencias, estableciendo redes de relaciones con círculos políticos, diplomáticos, administrativos y académicos para formar relaciones cooperativas” (Departamento de Diplomacia Pública de la OTAN).

Encontramos varias definiciones de la diplomacia pública tradicional. Todas ellas ponen el énfasis en que es un instrumento al servicio de los intereses de la política exterior:

“La DP busca promover el interés nacional de los EEUU comprendiendo, informando e influenciando la audiencia exterior” (USIA, 1997).

“La diplomacia pública es la suma de todas las actividades de comunicación exterior dirigidas a elites o líderes de opinión, pero también a la opinión pública general, que a largo plazo tienen por objeto influir de manera positiva en la imagen y la percepción de Alemania. A corto plazo la PD acompaña y posibilita la política interior y exterior alemana. Las relaciones públicas y con los medios se complementan” (Ministerio de Relaciones Exteriores alemán).

También las definiciones académicas subrayan el interés nacional:

“Las acciones del gobierno de una nación para influir sobre la opinión pública y de las elites de otra nación con el propósito de que su política exterior sea favorable a la primera” (Mannheim, 1994).

Sin embargo, no hay consenso en otros puntos. Así, por ejemplo, para algunos es erróneo dar una imagen de un país plural, que refleje la variedad de los intereses nacionales. Y es que puede crear confusión en la opinión pública foránea. Para otros, como el famoso periodista Ed Murrow, protagonista de *Buenas noches y buena suerte*, y director de la USIA durante la Administración Kennedy, bien al contrario es positivo mostrar el disenso, porque permite hacer más amigos: cada receptor escogerá el aspecto que más le guste.

“La DP se diferencia de la diplomacia tradicional en que supone la interacción no sólo con los gobiernos sino fundamentalmente con individuos y organizaciones no gubernamentales. Además, las actividades de DP presentan a éstos los puntos de vista diferentes representados por los individuos y organizaciones norteamericanas, además de las oficiales del gobierno” (Murrow, 1963).

En cualquier caso, todas las definiciones comparten el supuesto de que las opiniones, actitudes y comportamientos de los ciudadanos de otros países importan a los gobiernos porque tienen un claro impacto en la política económica y exterior y, consecuentemente, en los intereses nacionales. “Cómo sea percibido un país en el exterior tiene implicaciones sobre la capacidad de un país para atraer inversiones y turismo. Cómo sea

percibido por el público exterior va a tener efectos sobre su capacidad para actuar diplomática o militarmente” (Fiske y Plumridge, p. 1).

### **Diplomacia pública frente a “poder blando”**

No es del todo infrecuente equiparar poder blando y diplomacia pública. Y el mismo Nye señala que, por ejemplo, algunos países, como Francia, pueden suplir su falta de atractivo en algunos ámbitos, como el de la lengua, con políticas de diplomacia pública. Al fin y al cabo, esta estrategia de sublimación ha convertido a Francia en una de las potencias de la diplomacia pública. Por lo tanto, ésta puede entenderse como la gestión del poder blando de un país. “La diplomacia pública comprende todas las actividades de los actores del Estado o del no-Estado que contribuyen a mantener o aumentar el poder blando de una nación” (Batora, p. 4).

Sin embargo, esta visión es cuando menos parcial, puesto que la diplomacia pública es simplemente una estrategia que puede estar al servicio de cualquier fin de la política exterior. Parece acertada la crítica de Hocking al señalar que en realidad la diplomacia pública no tiene por qué ser únicamente expresión del poder blando. “Hay una diplomacia pública del poder blando, del poder duro y del poder viscoso, y esto nos ayuda a entender por qué a veces se frustra la aplicación de las técnicas de diplomacia pública” (Hocking, p. 34)

En realidad hasta se puede decir que se da una “inconsistencia lógica” en la identificación de diplomacia pública con poder blando, porque si se tiene auténtico poder blando, en realidad no se necesita hacer diplomacia pública: “¿por qué la diplomacia pública debería ser una preocupación para un Estado si la lógica de la atracción funciona de verdad. Si la gente quiere hacer lo que tú quieres que haga por simple afinidad cultural, ¿para qué emplear tanta energía en la diplomacia pública?” (Hocking, p. 34)

Para Hocking, la respuesta radica en que pocos Estados poseen los recursos blandos de los EEUU, y es precisamente esta carencia lo que se compensa a través de diplomacia pública. La DP es el poder blando de los débiles, o la necesidad hecha virtud.

Pero hay otro problema en la identificación simplista de poder blando y diplomacia pública. El poder y el interés descarnado en realidad generan recelos, de manera que se ocultan. Dado que desvelar los intereses genera recelo, y la exhibición de poder duro produce resentimiento o envidia, los Estados recurren a la presentación de valores o intereses generales, o a la demostración de recursos blandos, como la cultura, para atraer. Y, por ello, la diplomacia pública suele basarse en estos recursos. Y tanto más cuanto mayor es la potencia. Aún así, los esfuerzos de diplomacia pública de los EEUU han fracasado porque no resultan creíbles. “Una diplomacia que espera tener atractivo público para ganarse el favor para su país debe basarse en el ascendiente moral, político e intelectual de las poblaciones a las que se dirige. A la mayor parte de las personas no se las puede ganar del todo (...) con la insinuación del poder, por mucho que se oculte subliminal o indirectamente. Poder es un anatema en diplomacia. Hoy día los objetivos de política exterior de los países rara vez se formulan en términos de búsqueda de poder o de engrandecimiento” (Henrikson, p. 73).

Por estos dos motivos, la ecuación entre diplomacia pública y poder blando no es del todo cierta. Al menos en la teoría puede darse la una sin la otra:

- Un país con poder blando que en circunstancias normales no necesite hacer diplomacia pública, como los EEUU.
- Una diplomacia pública que comunique sin recurrir al poder blando, como la UE por el atractivo básicamente económico, aunque se llame “normativo”, que ejerce

entre los países candidatos a pertenecer a ella.

### Una relación compleja con la diplomacia convencional

En un texto ya clásico, Mannheim distingue tres tipos de relaciones y contactos diplomáticos:

- (1) Gobierno-a-gobierno (*government-to-government* o G-t-G), que es la tradicional: el intercambio formal de comunicaciones entre Estados.
- (2) Diplomático-a-diplomático D (*diplomat-to-diplomat* o D-t-D) o diplomacia personal, que analiza y regula las interacciones entre las personas que participan en los contactos diplomáticos.
- (3) Y, después, dos tipos de diplomacia pública:
  - Gente-a-gente (*people-to-people* o P-t-P), bajo la que Mannheim encuadra los intercambios culturales y educativos, como el Programa Fulbright.
  - Gobierno-a-gente (*government-to-people* o G-t-P), lo que es diplomacia pública propiamente dicha: “el conjunto de actividades del gobierno de una nación destinados a influir sobre la opinión pública general o de las elites de otra nación con el fin de facilitar los objetivos de la política exterior” (Mannheim, p. 4).

Más recientemente, Leonard añade un matiz interesante. En sintonía con las ideas de la nueva diplomacia pública, o diplomacia cultural de diálogo, el autor desinstitucionaliza el papel del P-t-P para incluir a las ONG y las comunidades transnacionales creadas por los flujos migratorios.

**Cuadro 1.**

Relación	Diplomacia
G-t-G ( <i>government to government</i> )	Diplomacia tradicional
D-t-D ( <i>diplomat to diplomat</i> )	Diplomacia personal
P-t-P ( <i>people to people</i> )	Diplomacia civil (ONG)
	Diplomacia de diáspora (emigración)
G-t-P ( <i>government to people</i> )	Diplomacia pública

Wolf/Rosen también caracterizan la diplomacia pública por contraste con la diplomacia convencional. La información es pública y transparente, mientras que en la diplomacia oficial es opaca, o incluso secreta, y dirigida a segmentos muy concretos, en general a las elites políticas y económicas de otro país. La diplomacia pública siempre tiene por objetivo llegar a la opinión pública general, mientras que la oficial apunta a los gobiernos de otros países.

No obstante, esto no es del todo así, puesto que la diplomacia tradicional nunca ha sido del todo indiferente a la opinión pública. El tradicional acto de presentación de las credenciales a la llegada al país es la característica interacción diplomática que se convierte en un ritual de comunicación desde la Edad Media, en que el embajador era un símbolo del pueblo y del país representado ante el país de destino (Batora).

También continúa el carácter de representación de los edificios de las sedes diplomáticas. Son símbolos de estatus que forman parte de la gestión de la imagen que se quiere causar ante el público. Algo que es muy actual. Pensemos en el problema de las embajadas norteamericanas en algunos países musulmanes: para ganar seguridad se han convertido en fortalezas que recuerdan a los castillos cruzados de la Edad Media, aumentando los problemas de imagen de los EEUU en la región.

Por lo tanto, más que de oposición entre la diplomacia convencional y la diplomacia pública, habría que hablar de complementariedad. En este sentido, para unos es como un *zapador*. Complementa la diplomacia tradicional, pues puede preparar el terreno. “Interviniendo en los debates políticos y sociales de un país, puede generarse el clima intelectual y político en el que puedan prosperar determinadas políticas. La finalidad es que cuando una embajada propone determinadas políticas, la elite política y los gestores de la política piensen ya en este mismo sentido” (Riordan, p. 137).

Para ello es fundamental la imbricación de la Embajada en la sociedad civil, en el tejido asociativo, y el contacto con los líderes de opinión. El objetivo es “promover y coordinar”. Y, en este sentido, la diplomacia pública es una diplomacia catalítica (Hocking, citado por Riordan, p. 142).

Pero para otros la diplomacia pública también sirve de *colchón*. La diplomacia pública garantiza la continuidad de los vínculos y cauces de comunicación entre los países aún cuando las relaciones diplomáticas formales puedan estar deterioradas o haberse roto. Precisamente, en momentos de crisis de las relaciones bilaterales es cuando más suelen activarse las redes informales, que son las que teje la diplomacia pública. “La diplomacia pública es un medio de la diplomacia tradicional en tanto en cuanto abre oportunidades para los contactos entre personas que pueden convertirse en vínculos oficiales, pero también es útil cuando falla la diplomacia tradicional porque permite que sigan funcionando las relaciones entre los países cuando las negociaciones formales están paralizadas o se han suspendido” (Brown, p. 8).

### Objetivos

El objetivo fundamental de la diplomacia pública siempre es influir sobre el comportamiento de un gobierno extranjero de forma indirecta, ejerciendo influencia sobre las actitudes de sus ciudadanos.

Las políticas de diplomacia pública siempre persiguen alguno de estos tres objetivos: información, educación y cultura (Brown). Ahora bien, como señala el mismo Brown, estos objetivos están envueltos en tensiones tanto internas como externas que pueden entrar en contradicción entre sí.

La primera tensión se da en el objetivo de la información: “¿debe proporcionarse una información neutral, sin intentar engañar a la audiencia, o por el contrario debe tener un objetivo propagandístico que sirva a los intereses del país?” (Brown, p. 2). Es la contradicción entre información y propaganda.

El director de la USIA durante la Administración Kennedy, Ed Murrow, expresó en una ocasión una visión discrepante de la hegemonía en la diplomacia pública norteamericana, que se inclinaba por la segunda. Defendía la necesidad de informar sin manipular. “Las tradiciones norteamericanas y la ética americana nos exigen que seamos sinceros, pero la razón más importante es que la verdad es la mejor propaganda, y la mentira la peor. Para resultar convincente hay que ser creíble, y para ser creíble hay que ser fiable; y para ser fiable se debe decir la verdad. Es así de sencillo” (Murrow, citado por Brown, p. 5).

La segunda tensión que señala Brown emerge de los dos primeros objetivos: la información y la educación. Esto es así sobre todo cuando la información se entiende como propaganda, pero también cuando es veraz, porque nunca puede tener el mismo alcance que la educación en valores. “Aunque con la información se puede aportar conocimiento, nunca puede llegar a producir el entendimiento mutuo entre sociedades

que aporta la educación” (Brown, p. 5). En este segundo caso, la diplomacia pública trabaja a muy largo plazo para ayudar a cambiar visiones del mundo, para construir puentes de intercambio cultural.

Finalmente, Brown apunta a una tercera tensión entre la educación y la cultura, entre los defensores de los programas de intercambio educativo y los valedores de las exposiciones y demás manifestaciones culturales. Los primeros recriminan a los segundos que es muy difícil medir los rendimientos de este tipo de iniciativas en términos de aumento de la influencia de un país sobre otro. Brown atribuye estas críticas a la diferente mentalidad de los funcionarios y políticos, más orientados a lo práctico y el corto plazo, y los artistas, que piensan menos en los costes y más en el producto final. Para ilustrar esta tensión, Brown (p. 6) cita a un funcionario del Departamento de Estado norteamericano: “un empleado del servicio exterior norteamericano ante todo está al servicio de los EEUU, y no es posible compatibilizar las funciones de diplomático y de representante de la comunidad intelectual y artística”.

Para Brown estas tensiones pueden generar frustración, pero “también pueden ser una fuente de creatividad si se tratan de una manera que armonice los distintos programas garantizando a la vez su autonomía” (Brown, p. 7).

A partir de estos objetivos, podemos caracterizar la diplomacia pública por contraposición a otras actividades de comunicación de los Estados, como la propaganda, la marca-país o los *public affairs* (Lynch).

La diplomacia pública no es simple propaganda, a muy corto plazo, y ello crea tensiones políticas, porque la agenda de los gobiernos viene marcada por la coyuntura internacional.

Tampoco es *public affairs* o relación con la opinión pública del propio país, aunque pueda tener consecuencias para ésta, sobre todo en un mundo interconectado como el actual, en el que se borran las fronteras entre lo interno y lo externo.

Ni tampoco es simple información, o *marketing* del país para hacerlo más atractivo. Precisamente esto es lo que diferencia a la diplomacia pública de los proyectos de marca-país. Se trata de convencer con razones e intereses, más que de seducir con encantos. Y para ello de lo que se debe tratar ante todo es de escuchar la opinión pública del otro país y lograr a través del diálogo un aumento de la comprensión mutua. “La DP no debiera consistir simplemente en hablar, sino en prestar atención a cómo los otros escuchan lo que se está diciendo” (Lynch, p. 16).

La diplomacia pública no debiera ser nunca un adorno para embellecer una política con un mínimo esfuerzo. En este sentido, hay que evitar caer en la “ley del instrumento”: dale a un niño un martillo y machacará todo lo que encuentra a su paso. Los medios para la comunicación y el destinatario deben venir determinados por la estrategia, y no al revés. “Los esfuerzos de diplomacia pública deben centrarse en los países que son realmente importantes para los intereses de un país, y no en aquellos que se consideran más fáciles de influir” (Leonard *et al.*, p. 42).

Pero por encima de todo, la diplomacia pública no es sólo comunicación. Tiene que basarse en políticas y acciones reales con las que debe ser coherente. Se basa en la integración estrecha de la política y la comunicación estratégica y, por lo tanto, en la consistencia. Es decir, cuando sea necesario también debe incluir la autocrítica (Leonard *et al.*, p. 47).

Por lo tanto, la diplomacia pública no es maquillaje en ninguno de sus sentidos, ni

sustantivo ni temporal. No vale el “que no sepa la mano derecha lo que hace la izquierda” o, en otras palabras, el “tú asesina, que nosotros limpiamos la sangre”.

Para algunos analistas, la diplomacia pública es una forma de propaganda sofisticada: “es la práctica de la propaganda en el sentido tradicional del término, pero ilustrada por medio siglo de investigación sobre la motivación y el comportamiento humano” (Mannheim, 1994). Pero la DP no es propaganda u “operaciones psicológicas”, que se basan en informaciones falsas o persiguen el logro de la desinformación en el enemigo. Esto quizá fuese posible antes, cuando los ciudadanos no tenían tanta posibilidad de acceder a la información como en la actualidad. Ed Murrow expresó en una ocasión una visión discrepante de la hegemonía en la diplomacia pública norteamericana, que se inclinaba por la propaganda. Defendía la necesidad de informar sin manipular.

En este mismo sentido, la diplomacia pública no puede ser nunca una fase final de la política exterior y la diplomacia. No debe intervenir al final de la cadena diplomática de elaboración de políticas simplemente para informar de hechos consumados, sino que debe intervenir desde el principio, durante todo el proceso de formulación. Como decía el mismo Ed Murrow, “no debe estar sólo en el aterrizaje, cuando te la puedes pegar por realizar una política impopular, sino desde el despegue, desde el momento en que se piensa por primera vez”.

Murrow alegaba varios motivos para que los responsables de diplomacia pública participasen desde el principio en la toma de decisiones de política exterior:

- (1) Asegurarse de que los políticos son conscientes de las reacciones que pueden provocar en la opinión pública.
- (2) Asesorar sobre cómo comunicar estas políticas.
- (3) Asegurarse de que los diplomáticos están preparados para defender estas políticas antes de que se hagan públicas.

### **El retorno de la diplomacia pública**

En términos globales, en todo el mundo son varios los factores que tiran de la demanda de diplomacia pública tanto en las grandes potencias como para las potencias medias. Las grandes potencias deben cuidar su imagen porque en los grandes conflictos de la posguerra fría la opinión pública jugó un papel fundamental (Leonard, p. 5):

- En Kosovo algunos países casi perdieron el apoyo de sus opiniones públicas.
- En Ruanda el conflicto civil derivado de la movilización provocada por los medios de comunicación fue casi de mayor magnitud que el militar.
- Las manifestaciones antiglobalización muestran un nuevo entorno diplomático en el que los organismos multilaterales y las ONG compiten por ganarse la opinión pública.
- La crisis de las vacas locas, más que un problema sanitario lo fue de opinión pública debido al clima de inseguridad alimentaria que provocó.
- Durante la guerra y la posguerra de Irak se ha librado una batalla entre la Coalición de los EEUU y la opinión pública global.

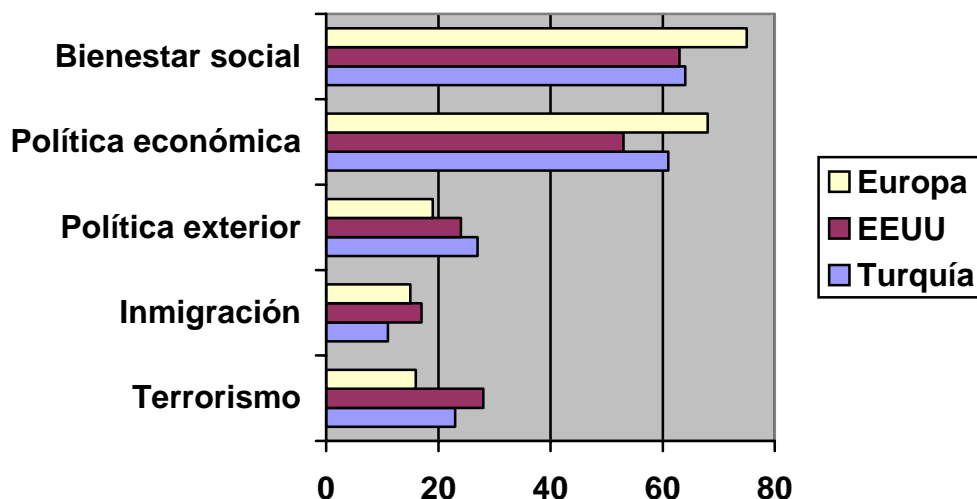
Tras el 11-S, y sobre todo a raíz de las guerras de Afganistán e Irak, la política internacional importa cada vez más a los votantes. Según los resultados del estudio TT-2005 realizado en 10 países europeos más Turquía y los EEUU, la política exterior es la tercera de las cuestiones que se tiene en cuenta a la hora de decidir el voto. Al menos uno de cada cinco ciudadanos europeos sólo anteponen las políticas sociales, como educación o sanidad (75%), y la política económica (68%).



A tenor de estos resultados la importancia es mayor si cabe fuera de Europa, con porcentajes del 24% en los EEUU y del 27% en Turquía.

La política exterior sólo es desplazada al cuarto lugar por el terrorismo internacional en países como los EEUU y España, que lo han sufrido en carne propia.

Gráfico 1.



Y es que con el 11-S y los acontecimientos posteriores el entorno social y político de la diplomacia cambió. Parecía que a finales de los 90 la política moderna del Estado-nación había dado paso definitivamente a la política posmoderna del Estado-marca. Pero con el nuevo milenio paradójicamente volvimos al mundo pre-posmoderno. Si nos fijamos, la retórica económica de la globalización cedió al lenguaje político y cultural del choque de civilizaciones.

Fue el efecto del 11-S sobre la visión del mundo. Wieviorka señala que, en primer lugar, se produce el retorno de la política frente al discurso del mercado y la economía que caracterizaba la globalización. Beck también señala, en este mismo sentido, el retorno del Estado. Si con la globalización el discurso era el del Estado débil, el Estado-red, después del 11-S vuelve a la agenda el Estado fuerte. A lo que habría que añadir, sin duda, retorno de la cultura en sentido fuerte (argumentos del choque de civilizaciones, etc.), muy distinto del discurso débil y relativista de la posmodernidad.

La re-politización de las visiones del orden internacional trastoca también la comunicación internacional. Si la marca-país refleja el orden kantiano o post-hobbesiano de los años 90, la nueva diplomacia pública responde al nuevo orden hobbesiano que vivimos actualmente. O, en el lenguaje más provocador de Robert Kagan:

- La marca-país es de Venus, del intercambio comercial entre las naciones.
- La diplomacia pública es de Marte, de la política y la estrategia, que han recobrado la importancia de la Guerra Fría.

Los problemas de los EEUU tras el 11-S y la Guerra de Irak nos recordaron que también las grandes potencias pueden tener que preocuparse por su imagen. Y no sólo en los países árabes, sino también en Europa y América Latina.

Después del 11-S el Gobierno de los EEUU puso en marcha varias iniciativas. Entre ellas, como veremos, la Oficina Global de Comunicaciones y la campaña publicitaria

*Shared Values*, consistente en micro-documentales emitidos en países islámicos sobre la tolerancia con los musulmanes en los EEUU. Esta última iniciativa resultó un fracaso y no se llegó a emitir en muchos países, entre ellos Egipto.

Un año y medio después, la dimisión de Charlotte Beers, responsable de la diplomacia pública norteamericana, puso en evidencia los problemas de los EEUU en este aspecto. Se ha dicho que era una afamada directora de *marketing* y que ese enfoque no servía para vender los EEUU. Sin embargo, todo apunta a que también se trataba de un problema estructural y de estrategia, más que a uno coyuntural y táctico. Hoy día ya se reconoce abiertamente la “marginación” de la diplomacia pública dentro de la política exterior norteamericana después de la Guerra Fría. En realidad se produjo un desarme unilateral: de armas de comunicación masiva.

Si a lo anterior unimos la impopularidad de la Guerra de Irak en la opinión pública mundial, el resultado fue el desplome de la imagen de los EEUU en todo el mundo.

**Cuadro 2. Porcentaje de la población que tiene una opinión positiva de los EEUU**

(%)	1999/2000	Verano de 2002	Marzo de 2003	Junio de 2003
Israel	—	—	—	79
Reino Unido	83	75	48	70
Kuwait	—	—	—	63
Canadá	71	72	—	63
Nigeria	46	77	—	61
Australia	—	—	—	60
Italia	76	70	34	60
Corea del sur	58	53	—	46
Alemania	78	61	25	45
Francia	62	63	31	43
España	50	—	14	38
Rusia	37	61	28	36
Brasil	56	52	—	34
Marruecos	77	—	—	27
Líbano	—	35	—	27
Indonesia	75	61	—	15
Turquía	52	30	12	15
Pakistán	23	10	—	13
Jordania	—	25	—	1
Autoridad Palestina	14	—	—	1

Fuente: Pew Research Center for People and the Press (2003).

No obstante, hay que destacar que la mala imagen política no afectó apenas al aspecto comercial. Excepto en algunos países musulmanes, se siguieron consumiendo los productos *Made in USA*. Por lo tanto, la opinión pública diferenció perfectamente la marca EEUU de la política exterior norteamericana. Lo cual nos indica que diplomacia pública y marca-país son también campos de acción distintos.

**Cuadro 3. Rechazo de los productos norteamericanos. Comparación internacional**

(%)	Lo ha hecho	Lo ha pensado
Autoridad Palestina	37	50
Jordania	36	48
Turquía	32	43
Pakistán	29	41
Líbano	21	32
Corea del sur	22	29
Kuwait	18	25
EEUU (1)	14	24
Indonesia	13	24
Marruecos	17	19
Nigeria	5	16
España	12	15
Rusia	8	15
Australia	6	15
Brasil	8	14
Francia	8	13
Alemania	6	12
Canadá	4	12
Italia	5	10
Reino Unido	4	6
Israel	2	5

(1) Rechazo de productos de Francia.

Fuente: Pew Research Center for People and the Press (2003).

Alarmados por la crisis de imagen y el fracaso de la diplomacia pública de Bush, se sucedieron los informes y propuestas desde *think-tanks* independientes y asesores del Gobierno. Se han contabilizado hasta unos 30. Y el Gobierno Bush puso en marcha varias iniciativas, sobre todo en el mundo árabe, como Radio Sawa y TV al-Hurra.

En definitiva, la DP vuelve a estar en la agenda... Y no sólo de los EEUU, sino también en el Reino Unido tras el 11-S y, sobre todo, a raíz de la Guerra de Irak. El caso británico es aún más sintomático porque hasta este momento estaba llevando a cabo una política de marca-país: el proyecto *Rebranding Britain* que se ejecutaba desde el Panel 2000.

En España también hemos vivido algo parecido tras el 11-M. La idea de una Marca España, apoyada por el Gobierno Aznar, da paso a la Alianza de Civilizaciones del Gobierno de Rodríguez Zapatero.

### **Cambios en la oferta**

Todos estos factores afectan a la “demanda” de diplomacia pública. Pero también se producen cambios en la formulación e implementación de la política exterior que afectan a la actividad diplomática, del lado de la oferta, para hacerla más “pública”.

Cada vez es más amplio el abanico de actores que intervienen. La diplomacia implica a un mayor número de personas y un conjunto de intereses que van más allá del gobierno que esté en el poder. En mayor o menor medida, la diplomacia pública entraña un proceso de desmonopolización de la representación del Estado en el exterior (Batora). Progresivamente los diplomáticos han ido perdiendo su monopolio sobre las relaciones internacionales.

El verdadero desafío para los Ministerios de Asuntos Exteriores en relación con la diplomacia pública está en el hecho de que los diplomáticos por lo general no están acostumbrados a vérselas con los actores domésticos para realizar sus tareas diplomáticas. La diplomacia pública contemporánea pone en cuestión las nociones básicas: quién es el diplomático y, en el fondo, qué es y qué no es diplomacia (Batora).

Pero el grado de cooperación de la sociedad civil, empresarios o creadores, con el Estado para avanzar en una estrategia de diplomacia pública también va a venir determinado por la imagen de los diplomáticos. Un cuerpo diplomático con una imagen de cuerpo cuasi-aristocrático, cerrado y corporativista despierta recelos y es un obstáculo para lograr la movilización de todos los sectores (Riordan).

Aunque al estudiar la diplomacia pública se suele poner más énfasis en los efectos sobre el exterior, fuera del Estado, “el prerrequisito para una diplomacia pública con éxito es el atractivo de las ideas y valores que representa el Estado dentro del propio Estado” (Batora, p. 5). Si todos los niveles del Estado y la sociedad no se movilizan, las estrategias no podrán tener el alcance necesario, pues quedarán grupos de la sociedad de destino a los que no lleguen los mensajes, o lleguen distorsionados. Si el Estado no resulta atractivo dentro, tampoco puede serlo fuera.

En este sentido, la diplomacia pública puede tener un efecto catalizador y crear un círculo virtuoso. Ocurrirá en la medida en que unos mensajes consensuados hacia el exterior puedan robustecer el grado de integración entre los distintos actores internos, o fortalecer a actores no-estatales como las ONG en el momento en que asuman funciones de diplomacia pública orgánica para la acción exterior.

El corolario de lo anterior es que un país con profundas diferencias de clase –que fomenten la imagen aristocrática del servicio exterior– o profundas diferencias identitarias puede fracasar en sus intentos de democratizar la proyección de la imagen exterior. Y así como Noruega es un caso de éxito, Canadá, por el efecto del conflicto nacionalista, lo ha sido de trabas y dificultades.

### **“Noopolítica” y diplomacia digital, ¿un nuevo paradigma diplomático?**

Después de constatar el hecho de que hay cambios en la oferta y la demanda que favorecen el desarrollo de la diplomacia pública, hay que decir también que hoy día se da una enorme disputa sobre las consecuencias. ¿En qué medida la DP supone una ruptura con la diplomacia y la política internacional tradicional? Son numerosos los debates sobre el futuro de la diplomacia pública y los medios internacionales tras el 11-S.

Para autores como Michalski la diplomacia pública es vino viejo en odres nuevos. Es *Realpolitik* con estrategias nuevas y, por lo tanto, “no constituye en sí misma un nuevo paradigma de la política internacional, que pueda sustituir los patrones anteriores” (Michalski, p. 34).

Para otros, por el contrario, la diplomacia pública supone una revolución en los asuntos diplomáticos, paráfrasis de la RMA (*Revolution in Military Affairs*), producida por las nuevas tecnologías y cambios en la doctrina y las organizaciones militares. Para Price (p. 219) “nuevas tecnologías, nuevos géneros, nuevas colaboraciones” cambian la diplomacia. El factor determinante sería el nuevo entorno mediático, sobre todo por los canales de noticias como CNN y al-Yazira, y por Internet.

Pero han sido Arquilla y Ronfeldt quienes han apurado más los términos del debate hasta contraponer la “noopolítica” a la *Realpolitik*. “Noopolítica” es una fusión del griego “noos” (espíritu, conocimiento) y el concepto clásico *Realpolitik*, del alemán. “La noopolítica es una aproximación al gobierno que, llevada a cabo tanto por el no-Estado como por el Estado, enfatiza el papel del poder blando internacional en la expresión de ideas, valores y normas mediante cualquier tipo de medio” (Arquilla y Ronfeldt).

Estos rasgos la diferenciarían claramente de la *Realpolitik* que descansaba sobre los

supuestos de que:

- El aspecto importante del poder es el duro, lo material.
- Los Estados tienen que ser la unidad de análisis.

En la nueva “noopolítica” los organismos internacionales, pero sobre todo las redes transnacionales que tejen las ONG, muestran una mayor eficacia que los Estados.

Aunque, como se encargan de subrayar ellos mismos (Arquilla y Ronfeldt, p. 29), lo anterior no significa que la “noopolítica” vaya a desplazar definitivamente a la *Realpolitik*. Por el momento, mientras el primero está en sus albores, unas veces complementará al segundo y otras veces, por el contrario, entrarán en conflicto. Pero a largo plazo, a medida que se amplíe el campo de acción internacional en el que la información es la variable fundamental, es decir, a medida que se ensanche la “noosfera”, la “noopolítica” mostrará una utilidad mayor que la *Realpolitik*.

El nuevo contexto preparará la “revolución en los asuntos diplomáticos”, equiparable a la revolución de los asuntos militares en los años 90 (Arquilla y Ronfeldt, p. 51).

Son varias las tendencias que anuncian el advenimiento de la “noosfera” e invitan al cambio de paradigma de la *Realpolitik* a la “noopolítica”: en primer lugar, el ascenso de la sociedad civil global, la tupida red de organizaciones no gubernamentales a través de la cual se diseminan muy rápidamente nuevas ideas y valores; en segundo lugar, y fundamentalmente, el aumento de la interdependencia, dado:

- El crecimiento exponencial de los flujos de capital, trabajo y tecnología.
- La aparición de organismos multilaterales y empresas multinacionales.
- La simultaneidad de las transacciones entre estos actores, posibilitada por las tecnologías de la información y la comunicación y, en particular, por el ciberespacio.

La “noopolítica” es la reacción natural a la revolución de la información. En definitiva, la clave del cambio para Arquilla y Ronfeldt es la transición a una sociedad global basada en el conocimiento. “El conocimiento se está convirtiendo rápidamente en la fuente más importante de poder y estrategia” (p. 28).

Pero en un mundo-red tan interconectado como la “noosfera”, también ocurre que todo “se enreda”, también aumenta la complejidad. El nuevo mundo “es un lío, un proceso complicado, repleto de efectos ambivalentes, contradictorios y paradójicos. Puede llevar a nuevas pautas de cooperación y conflicto que permeen todos los niveles sociales (local, nacional e internacional), todas las esferas de actividad (pública o privada), en todas las direcciones (norte-sur pero también sur-norte) y todo al mismo tiempo. Puede debilitar a los Estados en un aspecto y al mismo tiempo fortalecerlos en otro. En última instancia la interconexión global debiera beneficiar a los Estados y los no-Estados, pero por el camino también los expondrá a riesgos, haciéndolos vulnerables” (Arquilla y Ronfeldt, p. 37).

Dada esta complejidad y la consiguiente imposibilidad de encontrar una solución completamente satisfactoria, esto hace que lo que importe no sea tanto el conocimiento por sí mismo como la capacidad de generar confianza y credibilidad. Argumento este que se asemeja bastante al de Keohane y Nye sobre la sobreoferta de información.

Sin embargo, para los autores el concepto de poder blando de Nye se queda corto, porque entienden que en él el conocimiento y las estrategias de información siguen siendo un componente supeditado a los intereses militares o económicos de una nación.

Mientras, en la “noosfera” esto ya no es posible, porque el fundamento del poder son las mismas estructuras de conocimiento y, por lo tanto, un actor no puede apropiarse o utilizar un poder que reside en la red en su conjunto, en un sistema de conocimientos y valores compartidos e interdependientes (Arquilla y Ronfeldt, p. 41). La “noopolítica” es la gestión de dicha interdependencia del conocimiento. Si con Nye podríamos hablar de que un Estado tiene más poder blando que otro, para Arquilla y Ronfeldt ello ya no sería posible.

**Cuadro 4.**

<b>Realpolitik</b>	<b>“Noopolitik”</b>
Estados como unidad de análisis	Nodos, redes, actores no estatales
Primacía del poder duro (recursos, etc.)	Primacía del poder blando
Política del poder entendida como juego de suma cero	Posibilidad de juegos ganador-ganador o perdedor-perdedor
Sistema entendido como anarquía e inherentemente conflictivo	Armonía de intereses, cooperación
Alianzas condicionales (orientadas por las amenazas)	Redes de aliados, vitales para la seguridad
Primacía del interés nacional	Primacía de los intereses compartidos
Política entendida como búsqueda de la ventaja	Política como búsqueda de un <i>telos</i>
<i>Ethos</i> amoral, cuando no inmoral	Importancia de la ética
Comportamiento determinado por el poder y las amenazas	Actores orientados por fines compartidos
Contrapeso entre potencias como estado de equilibrio	Equilibrio de responsabilidades
Poder engastado en los Estados-nación	Poder de la “fábrica global”
Vigilancia de los flujos de información	Propensión a compartir información

Aunque el paradigma de la “noopolítica” sin lugar a dudas exagera la importancia de algunos factores, al menos hay que reconocer el efecto de las TIC, que cambian las tareas del diplomático.

La difusión de las nuevas tecnologías ha afectado a la diplomacia en general. Son varios los aspectos en los que ha creado tensiones en la forma convencional (Grant):

- La rapidez complica la forma tradicional de decisión e implementación de las políticas.
- La facilidad en el acceso a la información reduce una de las ventajas comparativas de los expertos y asesores.
- El acceso aumenta las expectativas de participación de los ciudadanos.
- Los actores no-estatales juegan un papel más importante.

Internet ha jugado un papel fundamental en la democratización de la diplomacia (Grant). No es extraño que se hable de la diplomacia digital, o incluso se de un paso más al postular el giro de la “noopolítica” a la *netpolitics* (Hocking). “En una época en la que los jefes de Estado conversan en persona, y las instrucciones de los gobiernos a las embajadas, así como los informes de estas a aquel, ocurren en tiempo instantáneo, es cada vez más importante el papel del embajador como ‘diplomático público’” (Hocking, p. 40).

### **Tipos de diplomacia pública**

Signitzer habla de la existencia de varias escuelas de diplomacia pública según los medios que emplea. Hay una escuela “dura” que se centra en la información política y la propaganda. Trabajando a corto plazo, su objetivo es diseminar noticias sobre el gobierno del país y su acción exterior. El contenido es entonces eminentemente político y va acompañado de tareas de *political advocacy*, al servicio de los intereses del Gobierno. Supone el uso de medios de efecto rápido, como la televisión, la radio o la prensa. Suele

coordinarse desde las secciones más políticas de los Ministerios de Asuntos Exteriores, generalmente desde el mismo gabinete del ministro o en un Oficina de Comunicación y Prensa bajo su control. En el exterior son los agregados de prensa de las Embajadas los que asumen estas tareas, preocupándose sobre todo de las relaciones con los medios y líderes de opinión. En estas últimas el embajador suele desempeñar un papel clave.

Frente a ésta se sitúa una escuela “blanda” que, por el contrario, se basa en la comunicación cultural, manejando plazos más largos. También se aspira a presentar la diversidad de aspectos del país, y no sólo el Gobierno o aspectos políticos. Consecuentemente, se recurre a medios con efectividad más lenta y más difusa, como la enseñanza de idiomas, el intercambio académico, la financiación de investigaciones o estudios y las exposiciones. Los encargados son los agregados o consejeros culturales, normalmente a través de institutos culturales que pueden tener un mayor o menor grado de autonomía respecto a la Embajada y, en algunos casos, como el British Council, financiación privada.

En este mismo sentido, también se suele contraponer una diplomacia pública realista o particularista, centrada en la defensa del interés nacional particular, a una diplomacia pública idealista o universalista, que promueve valores o instituciones universales como la democracia, los derechos humanos, el desarrollo humano, el entendimiento entre culturas, la paz, etc. Pero la distinción es difusa, cuando no falsa, porque en las relaciones internacionales, como en las interpersonales, es frecuente el altruismo interesado, es decir, la ayuda a los demás porque le beneficia a uno mismo.

La creencia en la doctrina de la “paz democrática”, es decir, de que las democracias son menos propensas a ir a la guerra o a atacar a sus vecinos, lleva a las democracias a fortalecer la democracia en otros países por interés propio, para evitar ser atacados. Este parece ser uno de los argumentos empleados por los defensores de la ampliación de la OTAN a los países del Este.

Como dijo un congresista norteamericano al hilo de los debates sobre la creación de Radio Free Asia, una emisora del Departamento de Estado pensada para la audiencia china, “la extensión de los ideales democráticos sirve a los intereses de los EEUU porque las democracias son menos propensas a embarcarse en guerras de agresión” (citado por Price, p. 209).

En lo que no hay duda es en las variedades de diplomacia según el horizonte temporal (Leonard *et al.*). La diplomacia pública actúa en varios frentes en tres horizontes temporales: corto, medio y largo.

- A corto plazo, la gestión de noticias reacciona ante los acontecimientos del día a día en una manera que refuerce los objetivos a largo plazo. No se pueden anticipar los acontecimientos, pero sí preparar respuestas a escenarios hipotéticos para dar una respuesta coherente con la promoción de los intereses.
- A medio plazo, la comunicación estratégica intenta influir activamente sobre la agenda informativa haciendo que sucedan cosas u organizando actividades en las áreas estratégicas para aumentar la visibilidad y mejorar la valoración hacia el país.
- A largo plazo, la construcción de relaciones pretende crear y alimentar relaciones sociales y culturales entre el país y otros países que sean de interés desde el punto de vista estratégico.

**Cuadro 5.**

Gestión de noticias	Comunicación estratégica	Construcción de relaciones
Reacción ante los acontecimientos de una manera que reafirme los objetivos estratégicos	Conformar de manera activa la agenda de noticias mediante actividades y eventos diseñados para reforzar mensajes y afectar a las percepciones	Construir relaciones y vínculos duraderos con la sociedad civil de otras sociedades para que se reconozcan nuestros valores y se pueda aprender de los suyos
A corto plazo (horas o días)	A medio plazo (semanas o meses)	A largo plazo (años)

Fuente: elaboración propia a partir de Leonard/Stead/Smewing, p. 73.

Los objetivos y horizontes temporales con los que se trabaja en las tres formas de diplomacia pública también condicionan el tipo de habilidades y culturas organizativas necesarias para el desempeño de las tareas.

- La gestión de noticias debe realizarse en un entorno muy flexible, con profesionales de la comunicación “empotrados” en gabinetes del Ministerio de Asuntos Exteriores o del mismo Gobierno de la nación. La clave está en la capacidad de reacción, en la agilidad y en el manejo de relaciones públicas y con los medios, sobre todo cuando, como suele ser el caso, hay que responder a situaciones de crisis o campañas de desprestigio desde otros gobiernos.
- La comunicación estratégica requiere una planificación a medio plazo, pero al mismo tiempo una alta imaginación para diseñar y desarrollar actividades que puedan competir por la atención de la opinión pública en el exterior. Al mismo tiempo, debe conformarse una red de intermediarios que colaboren sin que por ello se identifiquen como participantes en estos planes de comunicación.
- Finalmente, la construcción de relaciones debe desarrollarla un organismo o institución alejada del núcleo político para aumentar la confianza que puede generar. Requiere de la participación de profesionales que tengan experiencia en la sociedad civil: del mundo del *marketing*, para la vertiente empresarial; o del mundo de las ONG, para el trato con éstas, o con partidos y sindicatos.

Tomemos el ejemplo del Reino Unido. Concretamente, en 2003 el Foreign Policy Centre identificaba tres planos en la estrategia de la diplomacia pública británica hacia Oriente Próximo y, en general, el mundo musulmán.

**Cuadro 6.**

Gestión de noticias	Comunicación estratégica	Construcción de relaciones
A corto plazo	A medio plazo	A largo plazo
Diferenciar al Reino Unido, distanciándose de los EEUU	Cuestionar el choque de civilizaciones	Diálogo y cooperación para la reforma de las sociedades árabes

El documento del Foreign Policy Centre también ponía mucho énfasis en la necesidad de establecer una división del trabajo entre el Foreign Office y el British Council.

**Cuadro 7.**

Gestión de noticias	Comunicación estratégica	Construcción de relaciones
A corto plazo	A medio plazo	A largo plazo
Foreign Office	Foreign Office British Council	British Council

Sobre todo es vital mantener al British Council al margen de la dinámica de la política exterior y, por lo tanto, situar sus objetivos en el segundo y tercer nivel: “la política de comunicación debe ser responsabilidad exclusiva del Foreign Office, sin participación del British Council dado el enorme daño que puede causar a éste en su trabajo con el largo



plazo” (Leonard y Smewing, p. 54).

Para concluir este análisis temporal, es importante subrayar que las relaciones con los medios, que son una parte fundamental de la DP, deben gestionarse también en contactos permanentes, y no solo en momentos de crisis. Es también una labor a medio y largo plazo. Para ello se puede recurrir a:

- Conferencias de prensa.
- Entrevistas de personalidades con periodistas o con grupos de periodistas.
- Recopilación y difusión entre la prensa de noticias sobre el país.
- *Dossiers* no sólo de política exterior sino también de *soft issues* (literatura, moda, etc.).
- Conferencias o actos con motivo de acontecimientos o celebraciones.
- Ocasionalmente, también, financiación de publicidad o encartes en prensa de gran difusión.

### **Modelos institucionales**

También podemos hablar de varios modelos de gestión. En el modelo francés, la diplomacia pública está centralizada. El departamento de cultura del Ministerio de Asuntos Exteriores planifica y controla las acciones culturales en el exterior. En cada país las secciones culturales de las embajadas actúan como delegaciones del Ministerio, y de ellas dependen los institutos culturales de los distintos países. Lo anterior quiere decir que el agregado o consejero cultural forma parte del personal de la embajada, pero también que los centros e institutos culturales actúan también como una especie de redes o antenas de las embajadas, a través de las cuáles éstas toman el pulso de la realidad política y cultural de cada país.

Por el contrario, en el modelo británico la diplomacia cultural está separada formalmente de Exteriores. Pero, además, en el caso del British Council, el 70% de la financiación es externa. Además, el modelo inglés ha dado otra vuelta de tuerca en el sentido de la descentralización bajo el Gobierno Blair. El Departamento de Política de Diplomacia Pública, siguiendo las recomendaciones del Public Diplomacy Strategy Board, ha creado un cuasi-mercado en el cual cada embajada o consulado debe competir con los otros por los fondos destinados a la diplomacia pública. Esto hace el reparto muy sensible a las necesidades locales. Cada destino tiene su propio Comité de Diplomacia Pública, responsable de su propia estrategia y programa de acciones.

La ventaja del modelo británico es la independencia política, pero también la eficacia y profesionalización. “Los diplomáticos en general no saben hablarles a los artistas o gerentes culturales”, señalaba Jeanne Wikler, directora general de Asuntos Culturales en el Consulado General de Holanda en los EEUU.

Un reciente informe de un organismo consultivo del Departamento de Estado norteamericano (RACCD) recomendaba este modelo de independencia estructural.

También podemos contraponer dos modelos, el de Francia y Alemania, en otra dimensión, no referida a la organización, sino a los objetivos:

- La *grandeur*, el *rayonnement* y el orgullo nacional, con énfasis en la lengua, en el modelo francés.
- Un modelo más instrumental, en el que por motivos históricos la identidad cultural es menos importante, como en el caso de Alemania.

Los procesos históricos de construcción de los Estados-nación tienen su reflejo en la política cultural exterior, y dan lugar a dos modelos distintos de diplomacia pública: más expresivo y ambicioso, en el caso de Francia; más instrumental y modesto, en el caso de Alemania. A estas trayectorias históricas distintas hay que sumar el efecto más reciente del sistema internacional de lenguas, en el cual el francés intenta, sin mucho éxito, mantener la competencia con el inglés en el segmento de las lenguas mundiales, mientras por el contrario el alemán sigue una estrategia de nicho, sobre todo en Europa Central.

### **Estrategias de diplomacia pública y tamaño: superpotencias frente a potencias medias y países pequeños**

Se suele asociar diplomacia pública a grandes potencias. El modelo de la Guerra Fría hace que cuando se escucha la palabra se piensa en los EEUU o la Unión Soviética. Pero esto es falso. De hecho, la diplomacia pública siempre es más necesaria para las potencias medias que para las superpotencias, pues necesitan más la opinión pública, “ya que, para conservar su independencia nacional y aumentar su influencia dependen de la buena voluntad de los otros países más que de sus propias capacidades” (Henrikson, p. 69).

Lo que sí encontramos son diferencias entre los países pequeños y los países grandes a la hora de hacer diplomacia pública. Y no sólo en un aspecto, sino en todas las facetas.

En primer lugar, los problemas de las superpotencias económicas y/o militares y/o culturales son muy distintos de los de las potencias medias o de los países pequeños. Las potencias siempre son conocidas y siempre van a suscitar controversia, mientras que el problema de las potencias medias y países pequeños es la invisibilidad, que no se conozcan o pasen desapercibidos ante la acción de las grandes potencias (Leonard y Small). Por ello, las estrategias son distintas:

- Las primeras siguen políticas de *re-branding* o reposicionamiento de marca para sustituir imágenes viejas por imágenes nuevas, más atractivas.
- Las segundas deben dar a conocer su imagen para contrarrestar el desconocimiento o la invisibilidad.

Se trata de una primera diferencia que se refiere a los objetivos o la misión de la DP: en términos de *marketing*, reposicionamiento de los grandes frente a posicionamiento de los medios o pequeños. Por lo tanto, para los pequeños el problema siempre va a estar en buscar los huecos que dejan los grandes al moverse.

La segunda diferencia está en las características de los recursos que pueden movilizar los grandes y los pequeños. Los primeros, por definición, van a disponer de recursos económicos y militares, pero los segundos disponen en muchos casos de un mayor capital simbólico o legitimación internacional obtenida en misiones de paz o ayuda al desarrollo, que reflejan los valores posmaterialistas en alza en el mundo contemporáneo.

Las superpotencias clásicas son potencias modernas; los países pequeños en muchos casos son potencias posmodernas. El analista canadiense Michel Ignatieff, comparando a su país con los EEUU tras la crisis de la guerra de Irak, comentaba: “nosotros (los canadienses) tenemos algo que ellos (los norteamericanos) codician: a ellos les falta legitimación”.

De hecho, las acciones de ayuda humanitaria de los grandes siempre despiertan la sospecha de que disfrazan intereses ocultos, mientras que ello no suele ocurrirles a los pequeños.

La tercera diferencia suele estar en la ambición y amplitud de los mensajes. Las potencias tienen recursos militares, económicos y culturales suficientes para vestir una campaña de imagen, mostrando una gran variedad de imágenes y símbolos en todos los campos. También tienen recursos que les permiten utilizar medios de comunicación de masas para llegar al conjunto de la población del país o países destinatarios del mensaje. Suelen recurrir a grandes campañas mediáticas en muchos países a la vez.

Por el contrario, las potencias medias y países pequeños normalmente hacen “diplomacia pública de nicho”, es decir, se ven obligadas a dirigir un mensaje concentrado en uno de sus recursos y dirigido a captar la atención de un segmento de un país o varios países. Esto refleja la tendencia general en la política exterior de los Estados pequeños a hacer una diplomacia de nicho, concentrando sus menores recursos en unas pocas áreas temáticas y geográficas para explotar sus ventajas comparativas en ellas (Cooper).

La diplomacia de nicho es una etiqueta acuñada por el australiano Gareth Evans a principios de los años 90 cuando era Ministro de Asuntos Exteriores. En el lenguaje de la empresa y el *marketing* implica:

- Especialización o concentración de los recursos diplomáticos en áreas específicas, en lugar de intentar serlo todo y para todo el mundo.
- Selección cuidadosa de mensajes y acciones.

No es sólo de pequeños países, sino también de las llamadas “potencias medias”, “países que tienen suficiente tamaño y capacidad para jugar un papel notable en la escena internacional pero no son lo suficientemente grandes para imponer sus posiciones o soluciones” (Henrikson, p. 67).

La diplomacia pública de nicho ha sido, por ejemplo, la estrategia que con mucho éxito han seguido Canadá –al convertirse en referente de la lucha contra las minas antipersona (el proceso de Ottawa– y Noruega –como potencia mediadora en conflictos, o *broker* de la paz (el proceso de Oslo)–.

La especialización en áreas funcionales o regiones geográficas concretas permite a la diplomacia pública de nicho un contacto más directo con la opinión pública, que países como Canadá y Noruega han conseguido normalmente a través de redes entretejidas con asociaciones locales o ONG. Tanto en el caso canadiense como en el noruego, “el éxito diplomático ha sido posible por la colaboración estrecha con ONG y por el compromiso directo con la sociedad civil” (Henrikson, p. 70).

Pero este tipo de diplomacia pública basada en relaciones sociales tiene un inconveniente: requiere mucho más tiempo que la que recurre a los medios de comunicación de masas. Consecuentemente, el precio de la especialización es que no se pueden esperar resultados rápidos. La diplomacia de nicho funciona a largo plazo.

Siempre se suele poner como ejemplo paradigmático el caso noruego. Tras la Guerra Fría, Noruega dejó de interesar por su carácter de frontera entre los países de la OTAN y el eje de la Unión Soviética. A principios del año 2000, el Gobierno noruego emprendió acciones para recobrar el interés que se había perdido por el país.

Como analizaron Leonard y Small, el gran problema noruego era la invisibilidad, porque era un país pequeño, sin una lengua fuerte y con pocos símbolos a nivel internacional. La estrategia que propuso el Foreign Policy Centre para la diplomacia pública noruega pasaba por hacer operativos cuatro grandes mensajes que diferenciarían al país de otros:

- “Superpotencia humanitaria” y *peacemaker*.
- Una sociedad que convivía armónicamente con la naturaleza.
- Con unas altas cotas de igualdad.
- Un país internacionalista.

El mensaje nuclear en la estrategia de comunicación noruega debía ser el primero, argumentado en la tradicional participación de Noruega en acuerdos de Paz, como los de Oslo de 1993 entre Israel y Palestina, o en el proceso de pacificación de la guerrilla en Guatemala algunos años más tarde.

En 2004 se creó la empresa pública *Innovation Norway* con oficinas en 19 países, pero también en los 19 condados noruegos para concienciarlos de la necesidad de potenciar la imagen de Noruega en el exterior (*Innovanor.no*). En el mismo año, la Agencia Noruega de Cooperación al Desarrollo (NORAD) pasó a integrarse totalmente en el Ministerio de Asuntos Exteriores, con lo cual su vasta red de ONG y universidades pudo ponerse al servicio de la diplomacia pública.

### **La nueva diplomacia pública (NDP)**

Se ha hablado del nacimiento de un “nuevo entorno diplomático” que requiere una nueva diplomacia pública que ponga más énfasis en la cultura. Hay cinco rasgos que definirían a este nuevo entorno (Leonard *et al.*):

- Extensión de la democracia en el mundo, pero también de los movimientos populistas en los países menos desarrollados, y la consiguiente necesidad de los gobiernos de garantizar su continuidad con el apoyo de la opinión pública.
- Las consecuencias de una globalización económica que obliga a los países a competir con otros para exportar sus productos o atraer inversiones y turistas a su territorio.
- Pero, también, en el plano negativo, el carácter global de los problemas y la pujanza del multilateralismo y, por tanto, la necesidad de convencer a otros países de la validez de la política exterior que se pretende implementar.
- La revolución en la tecnología de los medios de información y comunicación, que también contribuyen a un fenómeno novedoso.
- El despuntar de una opinión pública global, ya que se diluye la frontera entre la política doméstica y la política exterior, en tanto en cuanto la interdependencia hace que los debates en un país se trasladen inmediatamente a los otros.

Como consecuencia de los dos últimos puntos, la proliferación de la información y la opinión pública global, los gobiernos ya no pueden controlar tan fácilmente la información como en la Guerra Fría. Y, por lo tanto, la diplomacia pública debe basarse en la coherencia entre la imagen que se trata de dar y las políticas que se llevan a la práctica.

En este nuevo entorno diplomático la única estrategia válida es construir y alimentar relaciones de confianza mutua y reciprocidad. Pero esto supone una revolución en los asuntos diplomáticos (Leonard *et al.*, p. 8). En esto consiste lo que se ha dado en llamar “nueva diplomacia pública” (NDP).

El nuevo orden internacional después de la Guerra Fría ha cambiado la definición de diplomacia pública. Como señala Leonard, paradójicamente con el final de la Guerra Fría descendió el interés por la diplomacia pública justo cuando precisamente la caída del “telón de acero” hizo posible la extensión de la democracia, la explosión de los medios de comunicación de masas y el auge de una opinión pública global en la que las ONG asumieron un protagonismo insólito hasta el momento.

Y con los nuevos medios de comunicación la población de todo el mundo estará cada vez más educada o, al menos, debido a la globalización es más sofisticada en sus gustos dado que puede acceder a una mayor diversidad de bienes y servicios. Esto hace que el objetivo de la vieja DP, el influir directamente y sin competencia de otros países, sea poco viable.

A la información creciente, hay que añadir otra diferencia en el mundo actual que es consecuencia de la globalización y cambia por completo el escenario en el que se movía la diplomacia tradicional. Como se ha subrayado hasta la saciedad, en el mundo posmoderno y globalizado, dada la magnitud de los flujos de personas, capitales y símbolos, se rompe la división entre lo que se puede considerar política interior y exterior.

A los efectos de la globalización y las nuevas tecnologías, hay que añadir el cambio de paradigma en las relaciones internacionales que supusieron los ataques del 11-S en los EEUU y su respuesta en forma de Guerra contra el Terror. Los problemas de la diplomacia pública norteamericana en los países musulmanes a raíz de la Guerra de Irak han hecho reflexionar sobre el concepto, buscando un nuevo paradigma: la “nueva diplomacia pública”.

Para los teóricos de la NDP, el terrorismo internacional es la cara oscura de la sociedad-red de la globalización y las nuevas tecnologías, pues al-Qaeda no es sino una red global que se sirve de Internet para coordinar y movilizar a sus adeptos. La única forma de combatir a un enemigo así es dismantelar dicha red, eliminando la fuente de la que se nutre, que son unos valores y actitudes antioccidentales reavivados por la estrategia de los EEUU hacia Oriente Medio. Los malentendidos culturales son una causa fundamental de la situación actual de terrorismo internacional y guerra contra el terror y, por lo tanto, la única solución a largo plazo consiste en fomentar las relaciones sólidas basadas en la vida cotidiana y la confianza.

Por lo tanto, la NPD no es sólo importante en las relaciones entre los Estados avanzados o posmodernos, sino también entre éstos y los Estados premodernos y modernos (Riordan, p. 141). Pero para ello los países occidentales deben comenzar por aceptar que se trata de un diálogo entre iguales, pero a partir de diferencias legítimas de valores, sobre la base de la especificidad y la inconmensurabilidad del islam y la pérdida del monopolio de la verdad de Occidente. Habrá valores comunes, como la democracia y el respeto por algunos derechos humanos, pero también valores que nunca lo serán. Donde no puede haber entendimiento cultural, debe buscarse la confianza como resultado de un intercambio sincero y recíproco. Será sobre la base de estas experiencias y procedimientos compartidos, como la democracia, sobre la que se pueda avanzar conjuntamente.

El nuevo entorno genera tensión en los presupuestos sobre los que descansan los enfoques tradicionales de la diplomacia pública, exigiendo unas estrategias de diplomacia pública con un enfoque de redes.

#### *(a) Mega-redes*

En unos casos se está pensando en macro-redes políticas, como las que intervienen en las decisiones de política medioambiental de la UE o comercial de la OMC. La red es más o menos densa dependiendo del ámbito funcional del que hablemos: medioambiente, defensa, comercio, etc.

La red está formada por lo que el analista W. Reinecke ha llamado la otra *worldwide web*, o Held la “infraestructura organizativa del gobierno global”: una amplia gama de cuerpos supranacionales formales, en la que la ONU es el centro, pero también de redes

de políticas transnacionales en las que intervienen representantes de los gobiernos, tecnócratas, representantes corporativos, grupos de presión y ONG”.

Es un nuevo entorno internacional en el que proliferan los actores no gubernamentales que forman “redes de políticas públicas globales” en las que intervienen Estados, empresas y ONG. Estas redes son las instituciones fundamentales del gobierno global y exigen un nuevo modelo de diplomacia pública.

*(b) Micro-redes*

En la mayor parte de los casos se entienden las redes en sentido micro, como capital social o relacional, es decir, como asociaciones o pautas permanentes de interacción social que puede gestionar la diplomacia pública en un país desde la Embajada o el instituto cultural en el exterior.

Para lograr construir confianza superando las barreras culturales, los teóricos de la NDP preconizan cuatro principios (Leonard *et al.*, p. 50):

- Mutualidad, reciprocidad y bidireccionalidad de la comunicación.
- Contacto intenso con colectivos no formales, no gubernamentales.
- No ocultar las relaciones de poder, sino ser autocrítico.
- Construir la confianza no sobre palabras o discursos, sino en la práctica, colaborando en proyectos y acciones concretas, del tipo que sean.

En este sentido no hay unos programas específicos de “nueva diplomacia pública”. No se trata de que haya unos campos o acciones predilectos, distintos de los de la diplomacia pública tradicional. La clave está más que en el qué se haga, en cómo se hace. “Las relaciones en las que se entre para lograr la confianza pueden ser sobre casi cualquier cosa, siempre y cuando sean coherentes y se basen en la reciprocidad. Deben buscar beneficios mutuos para las dos partes, deben garantizar el respeto de todos los participantes, reconocer las asimetrías de poder y recursos, pero buscando la mutualidad. Y este tipo de de relación puede ser sobre cualquier cosa, desde escuelas de enfermería y política fiscal a poesía, o desde el *rap* a la educación universitaria” (Leonard *et al.*, p. 54).

Con todo, la nueva diplomacia pública tiene un campo abonado en las actividades culturales (educación, arte, ciencia y tecnología), dado que trabajan a largo plazo y al margen de los intereses concretos de los gobiernos. La NDP implica “una mayor y más clara articulación entre los objetivos de la diplomacia pública y los de la cooperación cultural” (Leonard *et al.*, p. 40).

En cualquier caso, sea a través de los medios de la diplomacia cultural o de otros programas, la confianza sólo puede ganarse a través de la colaboración estrecha en el día a día. No es una confianza abstracta, sino concreta. Pero tampoco es una confianza específica o puntual, sino genérica y difusa, que va a durar en el largo plazo. No es una confianza transaccional, sino genérica (Leonard *et al.*, p. 52).

Por esto mismo, la diplomacia pública no debe explicitar abiertamente que el objetivo es lograr la confianza de los colectivos con los que trabaja, porque al hacerlo sólo lograría la desconfianza. La confianza que se pretende lograr a través de la diplomacia pública, como la confianza que todas las personas aspiramos a tener, no puede buscarse intencionadamente. Es siempre un subproducto, o una consecuencia no buscada, de las acciones que vamos desarrollando día a día.

La diplomacia pública trata de “cómo construir relaciones; comprender las necesidades de otros países, culturas y gentes; comunicar nuestros puntos de vista; buscar áreas en

las que se puedan encontrar causas comunes...” (Leonard, p. 8-9). Este es el enfoque basado en el diálogo que caracteriza a la nueva DP. El objetivo que se persigue es lograr la confianza a través de relaciones duraderas. Esto implica que en la nueva DP es más importante escuchar que hablar (Rose).

El British Council también caracteriza la nueva estrategia como una diplomacia pública basada en la mutualidad. “La diplomacia pública del siglo XXI debe concebirse y practicarse sobre la base de la reciprocidad” (Leonard *et al.*, p. 47). Y para lograr este tipo de relación duradera y basada en la confianza, probablemente ni los políticos ni los diplomáticos sean los agentes más adecuados: ni se caracterizan por la paciencia, ni despiertan excesiva confianza. Por ello, para llevar a cabo sus acciones, la DP debe confiar en sectores como las ONG, las Universidades, etc (Leonard *et al.*, p. 48):

- Las ONG gozan de la autoridad moral de la que carecen los gobiernos y, en el caso de la diplomacia pública, un rasgo que las convierte en un recurso clave: la independencia formal de los gobiernos. Además, tienen un conocimiento práctico, a pie de obra, de las realidades de los países en los que operan, y mediante el trabajo día a día en dichos entornos se han granjeado la confianza de sus gentes.
- Otro colectivo con el que debe trabajar estrechamente la diplomacia pública son las diásporas, es decir, las comunidades de emigrantes, bien las del propio país en el extranjero, bien las de extranjeros en el propio país. Ambas van a aportar siempre una visión inmediata de los problemas, que nunca se puede obtener mediante estudios, encuestas, etc.
- Pero la diplomacia pública también puede recurrir a los partidos políticos como asociaciones que son, sobre todo para poner en relación los de unos países con otros y fomentar así el diálogo político entre países. Se crean así canales de comunicación por debajo de la diplomacia formal que pueden influir muy positivamente en ésta.
- La nueva diplomacia pública no es idealista o antisistema. Tampoco excluye incorporar a sus acciones a las empresas, a la sociedad civil entendida como mercado. Porque muchas de ellas a través de sus marcas han logrado generar identificaciones muy fuertes con sus productos, sobre todo entre los jóvenes.

Al basar su acción en la cooperación con estos colectivos sociales, la nueva diplomacia pública –es decir, la diplomacia basada en el diálogo– supone un cambio de paradigma en toda la política exterior. Porque para lograr el diálogo hay que empezar por vencer la desconfianza que suscitan los gobiernos y diplomáticos. Una característica compartida por las ciudadanía de todos los países del mundo, sean premodernos, modernos o posmodernos, es la desconfianza hacia las instituciones, sobre todo las políticas.

Por lo tanto, la diplomacia pública deben hacerla fundamentalmente los distintos actores de la sociedad civil: ONG, Universidades, equipos de fútbol, creadores, etc. De hecho, “la credibilidad de los actores no-estatales aumentará en la medida en que se perciban como agentes independientes, e incluso críticos, de los gobiernos occidentales” (Riordan, p. 3).

A su vez, los interlocutores deben ser idealmente sus equivalentes en la sociedad a la que se quiere comunicar. Por lo tanto, para los teóricos de la NDP la estrategia de *nation building* de los Estados fallidos que deberían llevar a cabo los países avanzados debe ir de abajo hacia arriba, fortaleciendo la sociedad civil y las clases medias, y no de arriba hacia abajo, construyendo una arquitectura institucional y constitucional no sostenible a largo plazo por la ausencia de la necesaria base social y cultural. En concreto, para abordar el problema del terrorismo islamista, el diálogo debe empezar en casa,

integrando a las comunidades islámicas de los países occidentales, en forma de “diplomacia pública doméstica” (Riordan, p. 4).

Así, una vez movilizadas las sociedades civiles de origen y de destino, el diálogo de la NDP consiste en interconectar redes hasta el momento inconexas sobre la base de valores compartidos: “a medida que las relaciones internacionales operan en redes complejas, con muchos niveles e interdependientes entre sí, los gobiernos y sus diplomacias deben aprender a trabajar con estas redes” (Riordan, p. 11).

La NDP es una “diplomacia de red”. Y los Ministerios de Asuntos Exteriores deben seguir el ejemplo de las empresas de los sectores financieros que han recurrido a las teorías del caos, objetos fractales y redes para modelizar y dominar así sus mercados. Estas debieran ser las herramientas habituales en el análisis y la estrategia geopolítica.

A largo plazo, los diplomáticos seguirán teniendo un papel con un determinado tipo de interlocutores: las elites políticas y económicas. Pero para relacionarse con los otros grupos deberán ir transformándose en “empresarios de diplomacia pública” que administren el capital social de las redes informales de origen y de destino que habrán tejido ONG, Universidades, etc., facilitando los contactos y el diálogo entre ellas.

En este replanteamiento de la diplomacia es fundamental implicar a las ONG y la sociedad civil, pero no en el marco de una nueva superestructura institucional, sino a través de redes informales y flexibles. Se trata de dar voz a todos los sectores sociales relevantes para la política exterior, y no sólo a aquellos reconocidos formalmente como tales (Riordan, p. 171).

La diplomacia pública es “gestión de redes” (Hocking). Las Embajadas pasan a convertirse en gestores de relaciones e intercambios entre partidos, asociaciones y expertos dentro de la sociedad en la que trabajan, pero también entre sociedades, por ejemplo cuando se trata de promover el desarrollo. En este sentido, como se ha señalado, la nueva diplomacia pública considera que un objetivo fundamental en la acción de los Estados avanzados en su relación con los premodernos, dada la dificultad del diálogo entre valores distintos, en el desarrollo de redes y asociaciones con las que se pueda trabajar día a día, pues sólo en este trabajo cotidiano puede ganarse la confianza. En este sentido, también puede decirse que es una diplomacia de la vida cotidiana, más atenta a lo “micro”, a las relaciones y grupos informales, que a lo macro, a las grandes instituciones y a los medios de comunicación de masas. Es una diplomacia P-to-P o *people-to-people* (Leonard *et al.*, p. 8).

*(c) Diferencias con la diplomacia pública tradicional*

Podríamos resumir en cinco o seis puntos las diferencias entre la vieja diplomacia pública o diplomacia de megáfono, frente a la nueva pública o diplomacia de red, por utilizar la dicotomía manejada por Livingston (Riordan, p. 139).

**Cuadro 8.**

<b>Vieja diplomacia pública</b>	<b>Nueva diplomacia pública</b>
Propaganda	Diálogo
Información	Valores
Interviene al final de la política exterior	Interviene desde el principio
Estado	Sociedad civil
Particularismo: interés nacional	Universalismo: promoción de democracia, derechos humanos y Estado de Derecho
<i>Statu quo</i> , estabilidad	Cambio
Macro	Micro
Jerarquía	Redes



La vieja diplomacia pública es jerárquica:

- Una pirámide con un emisor y los receptores en la base: flujos de información de arriba hacia abajo.
- Un solo emisor, el Estado.

La nueva diplomacia pública es heterárquica y policéntrica. El objetivo es la promoción de la comunicación y la confianza entre los actores. Supone cambiar el enfoque de la comunicación estratégica a la construcción estructural de relaciones (Leonard *et al.*, p. 42). La NDP no es de palabras, es de acciones, sobre la base de un trabajo a largo plazo, sobre redes sociales, con relaciones entre personas y organizaciones. En el nuevo entorno, “es absurdo pensar que la enorme desconfianza que se ha generado se puede solucionar sólo con palabras” (Leonard y Smewing, p. 16)

Finalmente, la NDP es una diplomacia proactiva, muy diferente de la tradicional. Si la diplomacia tradicional trabajaba por la estabilidad y la continuidad, la nueva debe hacerlo por el cambio, dado que las tensiones en el orden mundial actual lo hacen insostenible, y en este sentido es reformista. “El nuevo entorno de la política internacional ha creado nuevas demandas a la diplomacia pública. En el pasado simplemente se trataba de asegurar la estabilidad y mantener el *statu quo* (...) Hoy día prevalece la convicción de que el *statu quo* es insostenible y que la ruta a la estabilidad pasa por trabajar con estos países para gestionar las reformas de forma que no se evite el estallido de cambios violentos” (Leonard y Smewing, p. 20).

#### (d) Críticas a la NDP

Cabe apuntar algunos puntos débiles de la NDP, algunos de ellos planteados por los mismos teóricos, aunque no hayan atinado de momento con la solución. Los dos problemas básicos tienen que ver con el recurso a la confianza como instrumento básico, en un entorno en el que efectivamente los conflictos de valores emergen como obstáculo básico al entendimiento. Martin Rose, uno de los ideólogos de la NDP y director de Counterpoint, el *think-tank* del British Council, resume bien la idea: “cara al futuro necesitamos un nuevo tipo de DP. En lugar de proyectar ideas necesitamos construir el tipo de confianza en el que se basa la modernidad –la infraestructura de democracia, sociedad civil y diálogo basado en un vocabulario compartido–” (p. 6).

Un primer problema está en la naturaleza de la confianza. Si, como señalan los teóricos (como Elster), la confianza es siempre un subproducto, una consecuencia no intencional, ¿cómo granjearse la confianza de unos colectivos sociales cuando saben que la diplomacia pública persigue dicho objetivo? La respuesta es clara: ocultando las intenciones. Pero ello sólo puede lograrse a costa de traicionar el diálogo que los teóricos de la NDP a la Habermas pretenden abierto y simétrico.

El segundo problema radica en las condiciones de posibilidad. La diplomacia pública requiere un compromiso incondicional con el diálogo y la comunicación, basado en el valor intrínseco de las relaciones humanas. Las personas no son un instrumento, sino un fin en sí mismo. Es una visión moderna, basada en la ética kantiana o, más actualmente, en la ética habermasiana del diálogo. Pero como reconoce Rose con desaliento en otro momento: “la paradoja con la que nos topamos es que el tipo de confianza que necesitamos generar no es neutral en términos culturales, sino que es un tipo de confianza característico de la modernidad” (Leonard *et al.*, p. 49).

El problema radica no en las relaciones de confianza entre sociedades modernas o posmodernas, sino con naciones ancladas en valores y estructuras sociales tradicionales. En ellas la confianza no se trata de una relación entre individuos, sino en colectivos y

tradiciones. Además, la confianza moderna se refiere a las expectativas que se depositan en que una persona responda a las acciones que antes hemos realizado nosotros y, por lo tanto, siempre entraña riesgos, mientras que en las sociedades no modernas este se excluye pues la confianza descansa en un sistema de sanciones que emanan de la religión y, por lo tanto, se excluye el riesgo de la no cooperación. Es una confianza irracional, mientras que la confianza moderna es racional. A lo anterior hay que sumar el peso que en la confianza premoderna tiene la interacción cara a cara en las comunidades locales, mientras que la confianza moderna se desarrolla la mayor parte de las veces a distancia. “La confianza moderna está sesgada culturalmente, pues se basa en ideas de riesgo, probabilidad y cálculo individual que no siempre son aceptadas en otras culturas” (Leonard *et al.*, p. 49).

El dilema está en que para fomentar el diálogo global sólo cabe recurrir a la confianza moderna, que es el único medio posible de intercambio entre culturas distintas, pero algunas de ellas no van a querer utilizar esta moneda, pues no encaja en sus valores. El problema es la dificultad de un diálogo intercultural entre valores individualistas-universalistas, por un lado, y colectivistas-particularistas, por otro.

### **España: entre la marca-país y la diplomacia pública**

Una vez que hemos realizado este apretado recorrido por los factores, tipos y tendencias de la diplomacia pública, pasemos a abordar las consecuencias para nuestro país.

España necesita desarrollar estrategias e instituciones de diplomacia pública. Con ello no pretendo decir que España debe abandonar la creación de una marca-país fuerte. Nuestro país tiene que hacer políticas de marca-país, porque nuestras exportaciones no se corresponden con el potencial de nuestra economía, estando limitadas por nuestra estructura de pequeñas y medianas empresas. Y, de hecho, España está llevando a cabo una política activa de imagen en el frente comercial y de la lengua a través de Turespaña, el ICEX y el Instituto Cervantes. A esto se ha sumado el Proyecto Marca España. Por lo tanto, aunque lentamente, nuestro país ha avanzado en la construcción de una imagen atractiva que atraiga inversiones, turistas y consumidores.

Si esta marca antes era necesaria, ahora los problemas del modelo turístico de sol y playa, la competencia de los productos de países emergentes como China y la demanda creciente de español las hacen más urgentes si cabe. Sin duda, una marca España fuerte es ahora más necesaria que nunca. Por lo tanto, nuestro país debe redoblar esfuerzos, aumentado los presupuestos y coordinando las instituciones para que no emitan mensajes contradictorios.

Pero en España también cobra más fuerza la conciencia de que nuestro país necesita una diplomacia pública. Así, en el Informe sobre la Reforma del Servicio Exterior, presentado en noviembre de 2005 por el ministro de Asuntos Exteriores, se incluía la diplomacia pública “como una más de las funciones esenciales de nuestro servicio exterior”.

El documento de FRIDE sobre la reforma del servicio diplomático también señalaba el consenso sobre la necesidad de una diplomacia pública para España. “Parece existir acuerdo en que la acción internacional de otros actores además del Estado sería una oportunidad importante para propiciar la diplomacia pública y el manejo de la imagen mediante instrumentos calificados del concepto de poder blando, que podrían a su vez reforzar la acción exterior en el ámbito cultural y de la cooperación” (Espósito, p. 21).

En efecto, además de profundizar en su proyecto de marca-país, España también debe poner en marcha una estrategia de diplomacia pública, porque en los últimos años

también han surgido nuevos retos políticos y culturales.

Nuestro país quizá no necesitase hasta ahora una estrategia de diplomacia pública, pero se ha vuelto imprescindible dada nuestra creciente presencia internacional, especialmente al extenderse fuera de nuestras áreas naturales por motivos históricos, políticos y culturales: América Latina y Europa. La necesidad es evidente cuando pensamos en el Magreb y el mundo árabe, pero también en el África subsahariana por la cuestión migratoria.

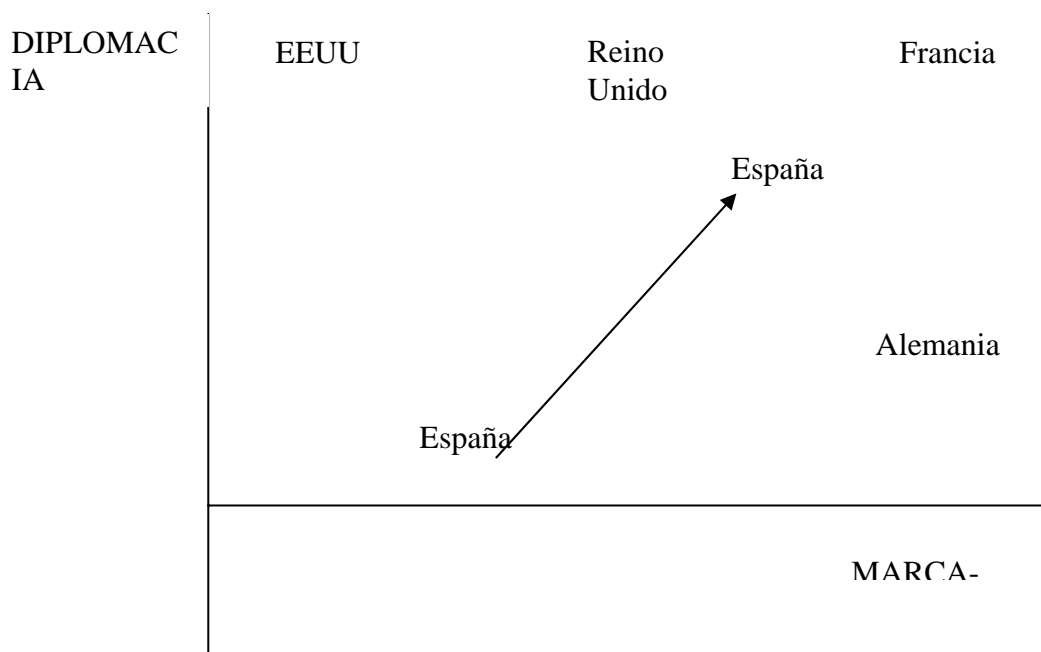
Además, nuestro país tiene que ser un interlocutor fiable y creíble en el diálogo sobre el futuro del orden mundial. Ya no se trata de atraer al mundo hacia España, sino de intentar construir el mundo desde España, lo cual sólo puede empezar por el objetivo de la diplomacia pública: convencer a los demás países de la credibilidad de España y del modelo español de orden internacional.

Por si fuera poco, al mismo tiempo, en la UE también son cada vez más las voces que urgen a las instituciones comunitarias a diseñar e implementar una estrategia de “diplomacia pública común” como elemento clave para la política exterior de la UE. España debería estar preparada para intervenir activamente en este nuevo desarrollo institucional de la Unión, lo que a su vez también le permitiría desarrollar una diplomacia pública propia que desde un principio se pueda beneficiar de la europea.

En este contexto, una iniciativa ya en marcha, y que ha tenido una excelente acogida, como la “Alianza de Civilizaciones”, puede aprovecharse como marco general sobre el que se puede apalancar una estrategia de diplomacia pública para España.

Si comparamos nuestra posición con la de otros países en términos de sus políticas de marca-país y de diplomacia pública, España está en el cuadrante inferior izquierdo, aunque algo escorado hacia la derecha. Pues bien, el objetivo debería ser moverse hacia arriba y hacia la derecha para ocupar un lugar entre el triángulo formado por Francia, Alemania y el Reino Unido. España debe encontrar un equilibrio entre el enfoque más político del Reino Unido, dado que tenemos un problema comercial mucho mayor, y el de marca-país cultural de Francia, entre otros motivos porque el español no tiene los problemas del francés para abrirse mercado.

**Gráfico 2.**



Ya se han dado algunos pasos significativos, como mejorar la formación de los diplomáticos españoles. En 2005-2006, la Escuela Diplomática incluye en sus planes de estudios la materia de diplomacia pública.

Al hilo de la experiencia de otros países, se han propuesto algunas ideas muy valiosas para España (Giménez Ugarte, p. 196):

- Crear una comisión de diplomacia pública que bajo la coordinación del Ministerio de Asuntos Exteriores coordine las acciones de las distintas instituciones.
- Reorientar TVE Internacional, Radio Exterior y la Agencia EFE para convertirlos en un instrumento de diplomacia pública.
- Elaborar un plan estratégico de diplomacia pública.

Y, desde luego, cabría apuntar unas cuantas más:

- Investigar sistemáticamente la imagen de España en los países y regiones de interés para la acción exterior.
- Dirigirse a los jóvenes con estudios de los países musulmanes.
- Fomentar programas de intercambio y becas hacia regiones clave.
- Reorientar la acción cultural exterior y, en particular, reforzar la acción del Instituto Cervantes con un mensaje claro y segmentado según las regiones.
- Rentabilizar la cooperación exterior española en términos de imagen de España.
- Integrar en las acciones a las comunidades de inmigrantes extranjeros en España.

España también tiene personalidades internacionales en la UE como Solana, Borrell y Almunia, o como Rodrigo Rato en el FMI. Sus figuras deben ser iconos clave en los mensajes de la diplomacia pública española. Pero la situación del I+D+I también hace que España se pueda beneficiar de la diáspora de científicos que trabajan en los EEUU o Europa, y que se sentirían reconocidos en España si se les diese voz y protagonismo en la diplomacia pública española.

En cualquier caso, como se adivina en casi todas estas propuestas, efectivamente, todo pasa por diseñar primero una estrategia de diplomacia pública para España, que para que sea sensata sólo puede basarse en la estrategia general de política exterior. Pues si algo cabe aprender de la experiencia de otros países, es que la diplomacia pública sólo es eficaz cuando es un medio más al servicio de unos fines estratégicos con los que debe ser coherente, y con los cuales también debe serlo la política exterior. Si no es así, ni siquiera valdrá la pena intentarlo.

Las líneas estratégicas de la política exterior española del Gobierno socialista vienen marcadas por una serie de prioridades:

- Multilateralismo eficaz, defensa de los organismos multilaterales y apoyo a su fortalecimiento, incluyendo el retorno al núcleo de la Unión Europea.
- Restablecimiento del vínculo transatlántico sobre unas bases de reciprocidad y respeto mutuo.
- Defensa de los intereses de las inversiones españolas en AL, pero también contribución de éstas a la democratización y desarrollo económico de AL.
- Cooperación al desarrollo del África subsahariana y potenciación del diálogo euroafricano, para luchar contra el hambre y prevenir las migraciones masivas a Europa.
- Apoyo a las empresas españolas para la penetración en los mercados asiáticos

- emergentes, especialmente en China.
- Diálogo con el Magreb y países musulmanes a través del Proceso de Barcelona y la “Alianza de Civilizaciones”.
- Panhispanismo en la cultura, cooperando con los países latinoamericanos en la extensión de la lengua española en el mundo.

No hay ninguno de estos siete objetivos que escape a la acción de la diplomacia pública, tanto a nivel político como de Embajadas. Aunque, evidentemente, los mensajes y los instrumentos tendrán que ser distintos.

Siendo realistas, España no tiene los recursos culturales, económicos o diplomáticos para una campaña a gran escala en China o en África. Habrá que enfocar las acciones sobre líderes de opinión, desde los partidos a las ONG, y seguramente buscar otros socios, quizá latinoamericanos como Chile o México, que también tienen interés en difundir la lengua española, atraer turistas e inversiones, exportar, etc.

El panorama es completamente distinto en América Latina, donde no nos faltan recursos de los tres tipos. El Estado debe incentivar a las empresas a trabajar por la imagen de España desde sus programas de responsabilidad social corporativa.

España también puede actuar directamente sobre la población argelina o marroquí, mucha de la cual conoce España de primera mano o por la televisión. La situación económica de RTVE no permite afrontar ahora una reconversión de su canal internacional para que pueda hacer honor a dicho nombre. Pero podría sacarse más partido a los recursos actuales, sobre todo si tenemos en cuenta la numerosa población inmigrante en España. La 2 de TVE podría orientarse en este sentido, convirtiéndola aún más en un “canal cosmopolita”, atractivo para los inmigrantes de cualquier nacionalidad en España y para la población de Marruecos o de la Francia musulmana que pueda sintonizarla. Por algo se empieza.

Y, seguramente, la “Alianza de Civilizaciones” también ganaría en eficacia si comenzase, al menos experimentalmente, concentrándose en un par de países y en un objetivo específico –los líderes de opinión–, empleando a fondo las herramientas que parecen más prometedoras: encuentros entre líderes religiosos, desarrollo de ONG locales, formación de profesores, seminarios con periodistas, becas universitarias en España o fundaciones culturales.

### **Una estrategia de diplomacia pública para España**

Cualquier acción de diplomacia pública debe enfocarse desde una estrategia sin la cual ninguna de las reflexiones anteriores tiene sentido ¿Cómo deberá ser la diplomacia pública española?

A lo largo del trabajo hemos presentado los ejes fundamentales de la diplomacia pública. Una estrategia en este sentido siempre va a tener que definirse en una serie de dimensiones, teniendo que optar entre dos polos:

**Cuadro 9.**

<b>Dimensiones</b>	<b>Polo A</b>	<b>Polo B</b>
Intereses	Particularismo	Universalismo
Posicionamiento	Global	Nicho
Objetivo y recursos	Comunicación de masas	Líderes de opinión
Cultural	Cultura	Educación
Instituciones	Estado	Sociedad civil
Mensajes	Unidad	Diversidad
Grado de cooperación	Nacional	Internacional

En lugar de vender España y lo español, algo que está bien para los objetivos comerciales de Marca España, la diplomacia pública española debe pasar a promover objetivos globales. En este sentido, la “Alianza de Civilizaciones” es un avance respecto a Marca España. Nuestro país debe posicionarse como campeona del diálogo, como lugar de encuentro, que dispone además de una lengua con un enorme dinamismo, que mezcla distintas culturas, desde la árabe a la latinoamericana.

La Alianza tiene otra ventaja. Es una estrategia de nicho, centrada en un aspecto: la lucha contra el terrorismo internacional, que además cuenta con el precedente del diálogo euromediterráneo en el marco del Proceso de Barcelona. España puede defender esta posición desde su trayectoria de lucha contra el terrorismo nacional y su modelo ejemplar de respuesta social al 11-M. También se pueden hacer valer iconos históricos como el de las Tres Culturas. Si no es del todo *vero*, puede ser *ben trovato*.

La estrategia de nicho, además, se compadece con la realidad de nuestros recursos diplomáticos y mediáticos. Al contrario que los EEUU o el Reino Unido, España no tiene medios de comunicación masivos, pues en realidad sus canales exteriores (como TVE Internacional) no son internacionales. Por lo tanto, la necesidad obliga a hacer una diplomacia pública más concentrada en multiplicadores (líderes de opinión, profesores, etc.) a los que debe atraer mediante seminarios, conferencias, cursos, etc. Es urgente la creación de una Fundación Ibn Jaldún para el Magreb a imagen y semejanza de la Carolina, orientada sobre todo a América Latina. “Menos Cervantes y más Ibn Jaldún (o más Averroes)” sería un lema, al menos respecto al mundo árabe.

En este mismo sentido, España debe pasar a ofertar educación antes que cultura. Por mucho que nos empeñemos, nunca vamos a poder arrebatarse a EEUU su liderazgo científico, o a Francia el cultural y, a corto plazo, menos aún en el imaginario internacional. Y, además, a nosotros no nos interesa presentarnos como cultura de elite, sino como educadores de masas y en nuevos valores. Los grandes arquitectos y diseñadores, los cocineros exquisitos y los directores de cine de culto para las elites de algunos países deben seguir siendo una prioridad para nuestra industria cultural y los objetivos comerciales de Marca España. Los intercambios educativos, la formación de profesores, el acceso de los jóvenes a Internet... estos deben ser los objetivos de la diplomacia pública española. España siempre se ha identificado con cambio, democracia, creatividad y dinamismo, frente al elitismo francés y el imperialismo norteamericano. ¿Cómo no le va a interesar a un joven marroquí un “enrrollado” profesor de Internet español, que de paso le puede enseñar español (o inglés)? Dejemos de obsesionarnos con intentar vendernos como calidad y tecnología en la producción, al menos de momento porque no resultamos creíbles, y posicionémonos en la distribución del conocimiento: España debe ser el Corte Inglés mundial de la educación. Y no sólo en un aspecto. Nuestra Guardia Civil debería formar cuerpos similares en todos los países en vías de desarrollo. España debería incentivar ONG centradas en la educación. De forma descoordinada la mayor parte de nuestras Universidades desarrollan una incipiente acción exterior: urge coordinarlas y orientarlas con un mensaje común.

En esta estrategia a España le interesa fomentar el desarrollo de la sociedad civil en América, el Magreb y en China. Y esto es algo que sólo se puede hacer desde las ONG españolas, colaborando con las ONG de estas regiones. Mejor cuanto menos intervenga el Estado directamente, y cuanto menor sean los interlocutores los gobiernos, porque en el contexto actual sólo va a generar desconfianza. En ninguna de las tres regiones nos interesa que se nos perciba como una forma de colonización, aunque sea benevolente, ni mucho menos que los beneficiados crean que tenemos tratos con gobiernos y burocracias corruptas o que oprimen a sus pueblos. España es, además, la Prusia del Sur. Tiene imagen de buena organizadora: se nos percibe como un país sin ciencia y

tecnología, pero con capacidad de organización. Sacamos adelante y con éxito los acontecimientos de 1992 y nuestras escuelas de negocios están en los mejores puestos de los *rankings* internacionales. Se nos ve como buenos gestores, con inteligencia emocional, con capacidad para las relaciones personales y los vínculos informales, y ello es así seguramente porque estos atributos de la marca no chirrían con los estereotipos de lo español. Somos el país de las tertulias, los interlocutores ideales, unos excelentes *brokers* de relaciones y gestores de redes. Pocos países tienen esta imagen, porque los italianos también caen simpáticos, pero están lejos de despertar confianza.

La comunicación tendrá que adaptarse al contexto local. Sobre el trasfondo de la “Alianza de Civilizaciones” y el mensaje de España como campeón del diálogo, habrá que hacer matices: centrarse más en aspectos económicos en América Latina; más en los culturales y políticos en el Magreb. La exhibición de la diversidad y el multiculturalismo español –léase las Autonomías– será buena en unos casos, mala en otros. Pensemos que en el océano chino o norteamericano, una pequeña gota catalana, vasca o gallega sólo crea ruido, mientras que en Francia, donde hay un mayor conocimiento de España, enriquece la imagen. Cuando en la misma China o los EEUU haya un mayor conocimiento, cuando estén al nivel de Francia en este aspecto, podemos mostrar la capacidad de diálogo y subrayar las virtudes de las comunidades históricas en este sentido, pero también Andalucía como al-Ándalus tiene mucho que decir en el mundo árabe, o Canarias en América Latina.

Finalmente, los objetivos y los medios de que dispone España le llevan necesariamente a cooperar con otros países. La diplomacia pública de España debe ser multilateral, y nuestro país es el primer interesado en que se desarrolle una diplomacia pública europea. Porque nuestros objetivos son universalistas y, por lo tanto, asumibles por otros países, y porque además éstos no pueden competir ni con la lengua española, ni con nuestra diversidad cultural, ni con nuestro pasado árabe, ni con nuestra experiencia de lucha contra el terrorismo, ni con la tolerancia de los españoles.

En la diplomacia pública, como decía el sicario gallego de *Airbag*, “la cuestión es el *conceto*”. A partir de esta estrategia basada en los conceptos propuestos obtenemos como resultado una diplomacia pública que no es tradicional ni “nueva diplomacia pública”, ni completamente realista ni completamente idealista, ni de país pequeño ni de superpotencia. Citando nuevamente a este infravalorado estratega: “ni lo uno ni lo otro, sino todo lo contrario”; simplemente, una diplomacia pública para España.

*Javier Noya*

*Investigador Principal de Imagen Exterior de España y Opinión Pública, Real Instituto Elcano*

## Referencias bibliográficas

- Batora, Joseph (2005), *Public Diplomacy in Small and Medium-Sized States: Norway and Canada*, Clingendael, La Haya.
- Brown, J. (2005), "Should the Piper be Paid? Three Schools of Thought on Culture and Foreign Policy During the Cold War", *Place Branding*, 1 (4), p. 420-23.
- Espósito, C. (2005), *Reflexiones sobre la reforma del Servicio Exterior de España*, FRIDE, Madrid.
- Fiske, P., y H. Plumridge (2005), *European Infopolitik: Developing EU Public Diplomacy Strategy*, Foreign Policy Centre, Londres.
- Henrikson, A. (2006), "Niche Diplomacy in the World Public Arena: The Global Corners of Canada and Norway", en J. Melissen (ed.), *The New Public Diplomacy. Soft Power in International Relations*, Palgrave, Londres.
- Hocking, B. (2006), "Rethinking the New Public Diplomacy", en J. Melissen (ed.), *The New Public Diplomacy. Soft Power in International Relations*, Palgrave, Londres.
- Leonard, M., y C. Smewing (2003), *Public Diplomacy and the Middle East*, Foreign Policy Centre, Londres.
- Leonard, M., y A. Small (2005), *Implementing Norwegian Public Diplomacy*, Foreign Policy Centre, Londres.
- Leonard, M., et al. (2005), *British Public Diplomacy in the Age of Schisms*, Foreign Policy Centre, Londres.
- Lynch, D. (2005), *Communicating Europe to the World: What Public Diplomacy for the EU?*, European Policy Centre.
- Mannheim, J.B. (1994), *Strategic Public Diplomacy & American Foreign Policy*, Oxford University Press, Nueva York/Oxford.
- Michalski, A. (2006), "The EU as a Soft Power: The Force of Persuasion", en J. Melissen (ed.), *The New Public Diplomacy. Soft Power in International Relations*, Palgrave, Londres.
- Nye, J. (2004), *Soft Power*, PublicAffairs, Nueva York.
- Price, M. (2002), *Media and Sovereignty. The Global Information Revolution and its Challenge to State Power*, MIT, Cambridge, Mass.
- Riordan, S. (2004), *Dialogue-based Public Diplomacy: A New Foreign Policy Paradigm?*, Netherlands Institute of International Relations, Discussion Papers in Diplomacy, La Haya.
- Signitzer, B. (1993), "Anmerkungen zur Begriffs- und Funktionswelt von Public Diplomacy", en W. Armbrrecht et al., *Image und Public Relations*, Westdeutscher Verlag, Opladen.